



## O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa após a edição da Lei nº 12.767/2012

**Autor: Tiago Fontoura de Souza**

Juiz Federal Substituto

publicado em 27.02.2015

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

### Resumo

A ineficiência da execução fiscal para a recuperação do crédito fiscal levou a Fazenda Pública a adotar outros meios mais rentáveis para a arrecadação de tributos. Nesse diapasão, surgiu como alternativa para a redução da inadimplência do contribuinte o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. No entanto, desde a sua instituição pelo Fisco a matéria mostrou-se controversa. A jurisprudência trilhou pela inadmissibilidade do protesto, assegurando que o único meio de cobrança dos créditos tributários seria a execução fiscal. Com o advento da Lei nº 12.767/2012, o protesto de certidão de dívida ativa passou a ser previsto expressamente em lei, com o que mudou o entendimento da jurisprudência dos tribunais acerca do assunto. Todavia, o tema ainda apresenta intensa polêmica, inclusive com ação direta de inconstitucionalidade em trâmite no Supremo Tribunal Federal, ganhando a controvérsia novos contornos. Dentro desse contexto, o enfoque principal deste estudo consistirá na avaliação da viabilidade jurídica do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, principalmente após a publicação da novel Lei nº 12.767/2012.

**Palavras-chave:** Direito Tributário. Protesto extrajudicial. Dívida ativa. Lei nº 12.767/2012.

**Sumário:** Introdução. 1 Protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida. 1.1 Da origem cambiária do protesto. 1.2 Da evolução do instituto. 2 Certidão de dívida ativa – natureza jurídica e características. 3 Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa: aspectos polêmicos. 4 O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa após o advento da Lei nº 12.767/2012. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Introdução

O presente estudo tem como escopo verificar a viabilidade jurídica do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, notadamente após a edição da Lei nº 12.767/2012.

A questão ora em debate é objeto de intensa controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência, principalmente diante da existência de outros privilégios que a Fazenda Pública possui na cobrança de seu crédito. A jurisprudência dominante caminhava no sentido de que inexistia interesse jurídico do Fisco no protesto da certidão de dívida ativa, inclusive pela falta de amparo legal, mas seu posicionamento, após o advento da novel legislação, passou a ser em sentido contrário, superando-se o entendimento outrora adotado.

Para fins de consecução dos objetivos deste estudo, é indispensável uma breve

exposição e análise do instituto do protesto extrajudicial e, na sequência, da natureza jurídica e das principais características da certidão de dívida ativa. Superada essa etapa inicial, a abordagem se centralizará nos principais pontos de divergência do tema.

Afigura-se relevante que a Lei nº 12.767/2012 acarretou o surgimento de novos questionamentos e o fortalecimento de outros, fomentando-se, assim, a discussão existente sobre o assunto. De fato, a nova legislação explicitou o manejo do protesto quanto à certidão de dívida ativa, trazendo um novo panorama jurídico, o qual merece ser alvo de reflexão.

## **1 Protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida**

O artigo 1º da Lei nº 9.492/97 reza que o “protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

Não obstante, na sua essência originária, o protesto tivesse apenas a função testificante, o certo é que, hodiernamente, assume uma nova feição.

O protesto acabou tornando-se um eficaz instrumento de cobrança de débitos. Isso decorre do efeito reflexo ou secundário da publicidade do protesto, o qual pode acarretar a restrição de crédito do devedor, consoante se pode deduzir da redação do artigo 29 da Lei nº 9.492/97.(1) Na forma desse dispositivo legal, os serviços notariais de protesto entregarão aos órgãos de proteção ao crédito uma certidão diária dos protestos efetivados e cancelados. Com base nessas informações, os órgãos restritivos de crédito consultam esses dados e, posteriormente, promovem a sua regular inscrição no cadastro de inadimplentes.

Nesse diapasão, Marcelo M. Bertoldi(2) assevera que,

“Muito embora o protesto tenha surgido com o propósito de documentar um fato relevante relativo às relações cambiárias, é certo que hoje se trata de um instrumento poderoso e eficaz para a cobrança dos títulos de crédito, na medida em que a lavratura do protesto faz com que recaiam sobre o devedor cambiário fundadas dúvidas a respeito de sua situação financeira, dificultando em muito a obtenção de crédito por parte daquele cujo nome conste dos arquivos dos tabeliães de protesto.”

Seguem a mesma linha de entendimento Milton Fernando Lamanauskas e Arthur Del Guércio Neto(3):

“Nos dias atuais, apesar da essencial finalidade testificante do protesto, anteriormente mencionada, nítidos são os dissabores que os devedores protestados encontram no seu dia a dia, em especial no tocante à obtenção de crédito junto aos mais variados segmentos da sociedade. Logo, à finalidade testificante acrescenta-se verdadeira finalidade de cobrança; aquele que encaminha determinado título ou outro documento de dívida a protesto, dentre estes se encaixando a certidão de dívida ativa, sabedor das consequências do protesto ao devedor, vale-se desse potente instrumento como efetivo meio de cobrança.”

Dessarte, não se pode negar que o protesto tem sido largamente utilizado pelos particulares como mecanismo de pressão e coerção ao pagamento de dívida, notadamente em função do efeito antes referido. Nota-se que, no atual contexto, mais sob o ponto de vista social do que jurídico, o protesto funciona como excelente instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, cuja circunstância não pode ser desconsiderada pelo operador do direito.

### **1.1 Da origem cambiária do protesto**

Antes da edição da Lei nº 9.492/97, o protesto extrajudicial era restrito aos títulos cambiais e a alguns outros que a própria lei excepcionava. Não existia uma legislação específica sobre o protesto, apenas a previsão desse instituto em variados diplomas legais,(4) tais como: a) o Decreto nº 2.044/1908,(5) que tratava das letras de câmbio e das notas promissórias e previu, nos seus artigos 28 a 31, as hipóteses e os requisitos do instrumento de protesto; b) o Decreto nº 57.663/66,(6) oriundo da promulgação da Convenção de Genebra sobre o tratamento uniforme para letra de câmbio e nota promissória, que, igualmente, tratou, no artigo 44, sobre o protesto dessas cártulas; c) a Lei nº 5.474/68, que criou a duplicata de compra e venda mercantil e de prestação de serviços, estabelecendo as situações ensejadoras do protesto, bem como os ônus processuais que incidiriam sobre o credor;(7) d) a Lei nº 7.357/85, conhecida como a Lei do Cheque, que também regulou sobre o protesto, em seus artigos 47 e 48.(8)

Portanto, é inegável a origem cambiária do protesto extrajudicial, tendo surgido inicialmente para regular as relações privadas de âmbito exclusivamente negocial. Como visto, o legislador até então restringia o protesto quase que exclusivamente aos títulos cambiários, situação essa que perdurou até a entrada em vigor da Lei nº 9.492/97.

## 1.2 Da evolução do instituto

A Lei nº 9.492/97 alterou significativamente a natureza do instituto do protesto, deixando de ser um instrumento vinculado aos títulos de natureza cambial. Ao estender a possibilidade de protesto para outros documentos de dívida, a lei alargou o espectro de títulos passíveis de serem protestados.(9) Diante dessa alteração legislativa, surgiu uma controvérsia quanto ao significado da expressão **outros documentos de dívida**.

Depois de longa discussão, chegou-se ao consenso de que outros documentos de dívida corresponderiam aos títulos executivos judiciais e extrajudiciais, previstos nos artigos 475-N e 585 do Código de Processo Civil.

A interpretação dada ao dispositivo da Lei nº 9.492/97 foi no sentido de que ele não poderia se referir a todo e qualquer documento que representasse alguma dívida, haja vista a insegurança jurídica que tal conclusão acarretaria nas relações jurídicas e sociais, diante das nefastas consequências advindas do protesto extrajudicial. Concluiu-se, portanto, que apenas os documentos representativos de obrigações líquidas, certas e exigíveis poderiam ser objeto de protesto.

Nesse aspecto, ensina Sérgio Luiz José Bueno(10):

“Diante disso, tem predominado o pensamento temperado, atento aos objetivos do legislador, que procurou dar ao procedimento do protesto nuances de instrumento eficaz de recuperação de crédito, sem, contudo, banalizá-lo. Embora ainda sem esgotar as possibilidades de discussão, mas de forma apropriada, em face da novidade apresentada, tem-se sustentado que documento de dívida é todo título executivo, seja judicial, seja extrajudicial.”

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no mesmo sentido, conforme decidido no REsp 750805/RS,(11) aduzindo que o protesto é devido sempre em obrigações certas, líquidas e exigíveis, inclusive naquelas decorrentes de títulos executivos judiciais, como, por exemplo, as sentenças definitivas. Como é cediço, tais atributos são inerentes aos títulos executivos judiciais e extrajudiciais, documentos esses aptos a viabilizar a imediata propositura de ação executiva.

Como visto, restou assentado que a expressão **outros documentos de dívida** compreende os títulos executivos previstos na lei processual, inexistindo, atualmente, qualquer divergência nesse sentido.

## 2 Certidão de dívida ativa – natureza jurídica e características

A dívida ativa, na forma que estabelece o artigo 2º da Lei de Execuções Fiscais, é o crédito da Fazenda Pública definido na Lei nº 4.320/64.

Reza o artigo 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64:

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

[...]

§ 2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

Conforme ainda estabelece o mesmo dispositivo legal, incluem-se na dívida ativa os demais encargos legais decorrentes de lei ou do contrato, resultando na denominada dívida ativa consolidada. Mesma regra consta do artigo 2º, § 2º, da Lei de Execução Fiscal.

Igualmente, o Código Tributário Nacional tratou da dívida ativa, no seu artigo 201, em relação à dívida tributária, não destoando, todavia, daquele conceito dado anteriormente pela Lei nº 4.320/64.

Esses valores devidos à Fazenda Pública devem ser inscritos na dívida ativa pelo órgão administrativo competente para fins de apuração da certeza, da liquidez e da exigibilidade do crédito.<sup>(12)</sup> Significa, em outras palavras, incluir o devedor em cadastro pertencente à Fazenda Pública, referente aos sujeitos passivos que não cumpriram a sua obrigação perante o Fisco no prazo legal.

A inscrição será registrada no termo de inscrição de dívida ativa, em livro próprio da Dívida Ativa. Em regra, o ato de inscrição cabe aos órgãos de representação judicial das entidades públicas, tais como a Procuradoria da Fazenda Nacional e as procuradorias dos estados e municípios.

É importante ressaltar que, no momento da inscrição em dívida ativa, a Fazenda Pública declara unilateralmente que o sujeito passivo da obrigação tributária ou não tributária é devedor de determinada quantia em favor do Fisco, elaborando documento que possuirá **presunção de liquidez e certeza**. Não obstante isso, o crédito, desde a sua origem, não é formado unilateralmente pela Fazenda Pública. Antes da inscrição em dívida ativa, é necessária a instauração de prévio processo administrativo, cujo trâmite deverá obedecer aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. É dispensável, na linha dos precedentes dos tribunais superiores, especialmente do Superior Tribunal de Justiça, a necessidade de processo administrativo para a constituição de crédito tributário quando o próprio contribuinte declara e reconhece, na fase administrativa, a existência do débito, autorizando, desde já, quando não adimplidos, a sua inscrição na dívida ativa.

Dessa inscrição, extrai-se a certidão de dívida ativa, que, nos termos do artigo 585, inciso VII, do Código de Processo Civil, constitui título executivo extrajudicial, apta

a aparelhar o processo de execução forçada, previsto na Lei nº 6.830/80. A certidão de dívida ativa, a teor do que consta do artigo 204 do Código Tributário Nacional, goza de presunção relativa de certeza e liquidez, com efeito de prova pré-constituída, cabendo ao executado a prova em sentido contrário.

O seu efeito direto e imediato, sem sombra de dúvida, quando criada pelo legislador, foi o de instruir o processo de execução fiscal, visando à satisfação da dívida, momento em que se instaura a fase judicial de cobrança do crédito tributário ou não tributário. Note-se que a lei que instituiu o procedimento de cobrança judicial dos créditos da Fazenda Pública remonta a período anterior à edição da Lei nº 9.492/97, quando, conforme já referido alhures, houve o alargamento dos títulos passíveis de protesto extrajudicial.

Nessa toada, embora as características intrínsecas a diferenciem dos demais documentos representativos de crédito, em tese, não haveria qualquer óbice ao protesto de certidão de dívida ativa, uma vez que, na condição de título executivo extrajudicial, ela se enquadraria no conceito de **outros documentos de dívida previsto na Lei nº 9.492/97**. No entanto, a questão não é tão simples como parece, envolvendo outras considerações que merecem a nossa atenção.

### **3 Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa: aspectos polêmicos**

Após a Lei nº 9.492/97, surgiu profunda discussão acerca da possibilidade ou não do protesto de certidão de dívida ativa. Embora a lei não apresentasse qualquer dúvida, uma vez que, consoante já tratado anteriormente, a certidão de dívida ativa, nos termos da legislação processual civil, é título executivo extrajudicial, não foram poucos os argumentos que defendiam exatamente o contrário.

O tema em debate apresentou, desde o início, intensa polêmica, com posicionamentos diametralmente opostos: os que defendiam a desnecessidade do protesto de certidão de dívida ativa e o seu uso abusivo pela Fazenda Pública, como meio de coação e constrangimento do devedor, e aqueles que entendiam pela viabilidade jurídica desse ato extrajudicial, diante da ineficiência dos atuais meios disponíveis para a recuperação do crédito fiscal. A controvérsia se intensificou com a edição dos primeiros atos normativos editados pelas procuradorias, dispondo sobre o protesto de certidões de dívida ativa, merecendo destaque a Portaria PGFN 321/2006.

A corrente que propugna pela inadmissibilidade do protesto de certidão de dívida sustenta a desnecessidade de seu uso pelo Fisco, tendo em vista que não teria utilidade prática nenhuma. A certidão de dívida ativa, como prova pré-constituída do crédito em cobrança, tornaria inócua a demonstração de impontualidade e de inadimplência do devedor, por meio de protesto, já que possui tais atributos desde a sua constituição. Nesse diapasão era o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça,<sup>(13)</sup> o que era seguido também pelos demais tribunais pátrios.

Outro argumento também utilizado para defender a impossibilidade do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa consiste no fato de que a Fazenda possui inúmeros privilégios para a cobrança dos créditos tributários, como, por exemplo, a existência de procedimento judicial específico, com inúmeras vantagens não previstas na lei processual civil, e a inclusão dos devedores em cadastro próprio de devedores no âmbito da Administração Pública, entre outros. A inclusão de mais uma prerrogativa em favor do crédito público criaria um forte desequilíbrio na relação entre Fisco e contribuinte.

Acrescenta-se ainda a alegação de que o protesto de CDA constituiria verdadeira sanção política, com a precípua finalidade de coagir e constranger o devedor ao pagamento de tributos sem a utilização dos mecanismos legais de cobrança.

A sanção política, como é cediço, consiste no uso de meios coercitivos indiretos pela Fazenda Pública para obrigar o contribuinte ao pagamento de tributos, restringindo

ou inviabilizando a sua atividade profissional ou econômica. Nesse passo, tal proceder do Fisco é reconhecidamente inconstitucional, diante da flagrante violação aos artigos 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, da Constituição da República de 1988. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradas vezes sobre o assunto, assentando a sua inconstitucionalidade, conforme restou decidido nas ADIs 394-1 e 173-1. Extraí-se do voto proferido pelo ministro relator quanto ao tema em análise:

“A sanção política coloca desafios de duas ordens ao controle da restrição. A primeira ordem de desafios se refere ao controle da validade da própria restrição. Como as restrições ao exercício profissional e à atividade econômica podem comprometer a própria existência da empresa ou o desempenho empresarial, a sanção política pode pôr um fim abrupto ao processo administrativo ou judicial de controle da validade da própria sanção política. Não é difícil conceber que uma empresa, acossada pelos risco de fechamento, opte por se submeter à exigência que asseguraria seu funcionamento, dado o caráter capital da pena aplicada.

Ademais, ainda que o contribuinte opte por insistir no exame da validade da norma que fundamentou o fechamento de seu estabelecimento, é inequívoco que a interrupção das atividades econômicas coloca um óbice pragmático relevante à manutenção do processo administrativo ou judicial que tenha por objetivo examinar a validade da sanção.

Na segunda ordem de desafios, a sanção política desestimula, pelo mesmo modo, o controle de validade da constituição de créditos tributários. A interdição de estabelecimento ou a submissão do contribuinte a regime mais gravoso de apuração tributária pode impedir a discussão administrativa ou judicial sobre matéria tributária, pois é incontestável que uma empresa fechada terá menos recursos para manter um processo administrativo ou judicial.

Dito de outro modo, a sanção política viola o *substantive due process of law*, na medida em que implica o abandono dos mecanismos previstos no sistema jurídico para apuração e cobrança de créditos tributários (e.g., ação de execução fiscal) em favor de instrumentos oblíquos de coação e indução. Esse aspecto foi registrado pelo Ministro Celso de Mello, em voto-vogal proferido nos autos do RE 413.782:

‘A circunstância de não se revelarem absolutos os direitos e as garantias individuais proclamados no texto constitucional não significa que a Administração Tributária possa frustrar o exercício da atividade empresarial ou profissional do contribuinte, impondo-lhe exigências gravosas, que, não obstante as prerrogativas extraordinárias que (já) garantem o crédito tributário, visam, em última análise, a constranger o devedor a satisfazer débitos fiscais que sobre ele incidam.

O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acerto da relação tributária, para, em função deles – mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional –, constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.’

A orientação firmada pela Corte também invoca o direito fundamental ao exercício profissional de atividade econômica lícita, e rechaça a aplicação de sanções políticas tributárias independentemente da forma que as restrições possam tomar.

Com efeito, por ocasião do julgamento do RE 413.782 (rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.06.2005), o Pleno do Supremo Tribunal Federal reputou inconstitucional regime de apuração de ICMS que submetia a Varig – Viação Aérea Rio-Grandense – à emissão, negócio a negócio, de nota fiscal avulsa. A restrição era aplicada porque aquele contribuinte possuía débitos perante a Fazenda do Rio Grande do Sul, cuja exigibilidade não estava suspensa. Como se lê no voto do eminente ministro relator, Marco Aurélio, a obrigação para que fosse extraída uma nota a cada

negócio praticado pela empresa inviabilizava a dinâmica própria à atividade econômica desenvolvida pelo contribuinte.

Já no RE 434.987, o eminente Ministro Cezar Peluso examinou situação na qual a autoridade fiscal exigia que os débitos tributários fossem garantidos, como condição para que lhe fosse permitida a impressão de documentos fiscais. Sua Excelência deu provimento ao recurso extraordinário para determinar que o Fisco autorizasse a impressão de documentos fiscais, independentemente da prestação de garantias, na linha do que ficara decidido no RE 115.452-EDiv (rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 16.11.1990).

O entendimento já consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal também pode ser recuperado da orientação enunciada nas Súmulas 70, 323 e 547, assim redigidas:

'Súmula 70.  
É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.'

'Súmula 323.  
É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.'

'Súmula 547.  
Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.'

A orientação firmada pela Corte tem se mantido constante, como se extrai da leitura dos seguintes precedentes: RE 424.061 (rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31.08.2004), RE 409.956 (rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 31.08.2004), RE 414.714 (rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 11.11.2004), RE 409.958 (rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 05.11.2004), *v.g.*

Em suma, a Corte tem historicamente confirmado e garantido a posição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, parágrafo único, da Constituição), a violação do *substantive due process of law* (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição.

É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não razoável.

As normas impugnadas operam, inequivocamente, como sanções políticas.

O art. 1º, I, obriga a comprovação de regularidade fiscal nas hipóteses de transferência de domicílio para o exterior. Trata-se de obstáculo injustificado ao direito constitucional fundamental de locomoção. Ao contrário do que sugere o texto impugnado, a Constituição rechaça veementemente o condicionamento do livre arbítrio do indivíduo, no que se refere à escolha do local onde deseja residir, ao sucesso econômico e à submissão ao entendimento da autoridade fiscal quanto à

legalidade dos créditos tributários. Não há previsão constitucional que permita vincular o direito de locomoção do indivíduo ao território administrado pelo Estado em relação ao qual exista relação jurídica tributária.

Assim, declaro inconstitucional o art. 1º, I, da Lei 7.711/1988.

O art. 1º, III, da Lei 7.711/98 vincula o registro ou o arquivamento de contrato social e atos similares à quitação de créditos tributários. Novamente, o texto impugnado parece pressupor existir obrigação constitucional ao sucesso financeiro e obrigação constitucional à submissão e concordância ao entendimento fiscal sobre a validade dos créditos tributários. É possível conceber situação em que o contribuinte, submetido a quadro de revés econômico que não seja exclusivamente atribuível à sua conduta, necessite realizar operações societárias para tentar manter sua atividade econômica e reverter a situação de penúria. A norma em exame ignora o direito fundamental ao livre exercício de atividade econômica e profissional em tais casos. Ademais, a exigência da quitação dos créditos também não leva em consideração o direito do contribuinte à discussão judicial da validade das normas que instituem o tributo e permitem sua cobrança.

Declaro, também, a inconstitucionalidade do art. 1º, III, da Lei 7.711/1988.

O art. 1º, IV, da Lei 7.711/1988 tem sentido semelhante ao art. 1º, III, mas especifica-se em função do tipo e do valor da operação de registro ou financeira. Pelas mesmas razões apontadas anteriormente, declaro inconstitucional o art. 1º, IV, da Lei 7.711/1988.

Tanto os parágrafos do art. 1º quanto o art. 2º da Lei 7.711/1988 são normas que somente teriam sentido se fosse mantida a constitucionalidade do *caput* e dos incisos do art. 1º. Tais normas dispõem sobre a realização de convênios entre os entes federados, para fiscalização do cumprimento das restrições, ou lhes estabelecem detalhes.”

Como visto, a sanção política é considerada inconstitucional quando as medidas utilizadas pelo Fisco se mostram contrárias aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não possuindo caráter absoluto, uma vez que tal entendimento não pode servir de escusa ao descumprimento sistemático da legislação tributária.

Com base no entendimento sufragado no Excelso Pretório, defendem os adeptos desta corrente que o protesto de certidão de dívida caracterizaria sanção política, porquanto, além de a medida não possuir qualquer efeito prático, uma vez que desnecessária para o ajuizamento de execução fiscal, ela provocaria uma série de dificuldades ao sujeito passivo da obrigação tributária, diante da negativação nos cartórios de protesto e nos órgãos de proteção ao crédito. Tais entraves à obtenção de crédito pelo contribuinte é que consistiriam a coerção indireta ao livre exercício da atividade econômica ou profissional, já que a Fazenda Pública dispõe de meio específico de cobrança de seus créditos, qual seja, a execução fiscal, prevista na Lei nº 6.830/80.

Há ainda aqueles que asseveram que o protesto de certidão de dívida ativa violaria o sigilo fiscal inerente às relações tributárias.

De outra banda, há a corrente que perfilha o entendimento de que é viável o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa.

Inicialmente, refuta-se que a execução fiscal seja o único meio de cobrança do crédito tributário e não tributário, sendo, inclusive, recomendável que a Fazenda Pública lance mão de instrumentos de cobrança no âmbito extrajudicial.

A ineficiência da execução fiscal exigiu a busca de meios alternativos para a arrecadação tributária. Conforme dados da Procuradoria-Geral Federal, o índice de



recuperação de créditos inscritos em dívida ativa pela via da execução fiscal é de apenas 1%, ao passo que o retorno por meio de protesto extrajudicial chega a 48%, reduzindo, ainda, drasticamente o tempo de cobrança. Essa agilidade se deve ao procedimento do protesto, que estabelece o prazo exíguo de três dias para o seu registro, momento em que o devedor, regularmente intimado, deverá efetuar o pagamento, sob pena de ter seu nome protestado.

A corroborar os benefícios do protesto na persecução do crédito público, Sérgio Luiz José Bueno(14) afirma:

“Deve ser ressaltada a possibilidade do protesto da certidão da dívida ativa, como título executivo que é (art. 585, inciso II, do Código de Processo Civil). Há decisões em sentido contrário, mas seguem na direção oposta aos ventos de modernização e agilidade, pois o interesse público haveria de reclamar o recebimento rápido de créditos tributários, o que não implica restrição ao direito de defesa, seja na esfera administrativa, seja na seara judicial. Sustenta-se que, por ser desnecessário, o protesto materializa constrangimento. Ora, o protesto, hoje, é sabido e reiteramos, não é apenas forma de comprovar o descumprimento da obrigação, é meio eficaz de recuperação de crédito.

Há decisões autorizando o protesto de sentença. O próprio Superior Tribunal de Justiça o admitiu. Acaso seria necessário tal protesto para que se promova a execução? O que se reconhece não é a necessidade jurídica, mas a social. São extremamente danosos ao país os reflexos da sonegação fiscal, e note-se que a certidão apenas é expedida após a regular constituição do crédito tributário.”

Ainda, alega-se que o uso do protesto como medida extrajudicial encontra-se em consonância com o estabelecido no **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo**, compromisso firmado entre os chefes dos três poderes da República, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de justiça e a efetividade e a agilidade da prestação jurisdicional. Nesse instrumento, ficou acertado como medida de agilidade e efetividade da prestação jurisdicional a revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo.

Assim, afirmam os defensores dessa vertente que não seria suficiente o argumento de que o protesto é desnecessário, pois é incontroverso que este, na atual conjuntura, não se limitaria a comprovar o descumprimento de obrigação e a inadimplência do devedor. Tornou-se um instrumento célere e eficaz de recuperação de crédito. Ademais, apresentou-se como meio alternativo à judicialização, que raramente tem sido eficaz para a arrecadação tributária, desafogando a máquina judiciária. Todavia, desafogar o Judiciário, por óbvio, não significaria falta de acesso à justiça, porquanto o devedor sempre teria à sua disposição os meios judiciais para a discussão da legalidade da exação tributária, além de poder pleitear judicialmente a responsabilização civil da Fazenda por protesto lavrado indevidamente.

Na linha desse entendimento, foi o que decidiu o Egrégio Conselho Nacional de Justiça, na 102ª sessão plenária, em 06 de abril de 2010, no Pedido de Providências 200910000045376:

“Certidão de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Legalidade do ato expedido. Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto de créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos na legislação correlata. Reconhecimento da legalidade do ato normativo expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. (...)

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse

da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

Outrossim, constata-se o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao credor, posição corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida e as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens, tal como ocorre nas execuções fiscais.”

No mesmo sentido foi a recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU no acórdão 3.053/2009 – Plenário:

“(…)

9.7. recomendar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que envide esforços no sentido de avaliar a utilização de mecanismos mais eficientes na cobrança administrativa da dívida ativa do FGTS, tais como cobrança administrativa via boleto bancário ou protesto do título da CDA – Certidão da Dívida Ativa, no sentido de incrementar a recuperação de valores reduzidos (até R\$ 10 mil), evitando também a prescrição de créditos e aumentando a arrecadação regular pelo efeito da expectativa de cobrança; (...).”

Sustenta-se, outrossim, que o protesto de certidão de dívida ativa beneficiaria inclusive o devedor. Como bem salientado pela Conselheira Morgana Richa, em voto proferido no Pedido de Providências 200910000045376, as custas são inferiores àquelas que seriam desembolsadas pelo devedor em eventual processo judicial. Não haveria penhora de bens e/ou bloqueio de valores depositados em conta bancária, os quais são alcançáveis pelo sistema BacenJud, entre outros incômodos oriundos do processo de execução fiscal. Os bens do devedor restariam resguardados da expropriação autorizada pelo processo de execução. No âmbito da cobrança dos débitos da União, cabe salientar que haveria a redução do encargo legal previsto no Decreto-Lei nº 1.025/69, sendo minorado para 10% sobre o valor cobrado, já que o acréscimo desse montante somente se justifica quando do pagamento após a propositura da ação de execução fiscal.

Afirma-se que o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa não ofende o sigilo fiscal, uma vez que haveria disposição legal expressa no artigo 198, § 3º, inciso III, do Código Tributário Nacional que autorizaria a divulgação de informações referentes à inscrição em dívida ativa da Fazenda Pública. Assim, não haveria óbice à ampla publicidade que decorre do protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Por fim, cabe analisar o posicionamento daqueles que defendem o protesto de certidão de dívida ativa, sob o viés constitucional, por entenderem que tal ato não configura sanção política.

Conforme já referido alhures, as sanções políticas são meios oblíquos de que se vale o Fisco para a cobrança de seus créditos, ocasionando restrição indevida na atividade econômica ou profissional lícita do contribuinte.

Nesse sentido, aduzem que o protesto não teria o condão de inviabilizar a atividade econômica ou profissional, já que, se de sanção política se tratasse, tal instrumento não estaria à disposição de particulares. A sanção política, como meio coercitivo, deve decorrer de um ato de supremacia do poder estatal, o que não se vislumbra no protesto, que também está ao alcance dos credores particulares.

Sinalizam que o simples fato de que haveria constrangimento ilegal ou coação do contribuinte ao pagamento, em face das deletérias restrições creditícias do

devedor, não eleva o protesto à categoria de sanção política, já que tal circunstância é inerente ao próprio descumprimento da obrigação e, igualmente, se verifica nas relações entre particulares. Ademais, o mero protesto não impediria o exercício de atividade econômica, que poderia ser livremente exercida pelo contribuinte, mediante o uso de recursos próprios, já que aquele ato extrajudicial dificulta apenas a tomada de ativos financeiros junto a terceiros.

Como visto, trata-se de questão bastante polêmica, a qual, não obstante a previsão legal expressa trazida pela Lei nº 12.767/2012, não restou solvida definitivamente, pairando ainda intensa controvérsia sobre ela.

#### **4 O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa após o advento da Lei nº 12.767/2012**

O artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/97, de acordo com a redação dada pelo artigo 25 da Lei nº 12.767/2012, dispõe que "incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas".

O artigo 25 da Lei nº 12.767/2012 é fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 577/2012, a qual dispunha originariamente "sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica" e dava outras providências.

Durante o processo legislativo, o Congresso Nacional inseriu no projeto de lei de conversão um dispositivo incluindo no artigo 1º da Lei nº 9.492/97 um parágrafo único autorizando expressamente o protesto de certidão de dívida ativa. A Presidente da República, ao seu turno, não vetou o dispositivo acrescentado, convertendo a medida provisória em lei, com as alterações promovidas pelo Legislativo.

Paira agora polêmica sobre a regularidade do trâmite do processo legislativo do projeto de lei de conversão da Medida Provisória 577/2012. A discussão é inclusive objeto de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. A Confederação Nacional da Indústria ajuizou ação perante a Suprema Corte, registrada sob o nº 5135, impugnando o referido ato normativo, sustentando, além da inconstitucionalidade material – que será melhor analisada posteriormente –, a inconstitucionalidade formal, por falta de pertinência temática. Em suma, aduz a requerente que foi incluída matéria estranha àquela tratada na medida provisória originária, não guardando afinidade lógica com a proposição emanada do Poder Executivo.<sup>(15)</sup> Atualmente, o referido processo aguarda a oitiva da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União, tendo sido adotado o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99.

Embora a matéria não tenha sido enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal – especificamente quanto à prerrogativa do Poder Legislativo de emendar projetos de lei oriundos de medida provisória –, ela já foi analisada pelos tribunais pátrios, notadamente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que afastou a inconstitucionalidade formal suscitada. Em apertada síntese, essa Corte Regional firmou posicionamento no sentido de que inexistia vedação ou restrição ao poder de emenda parlamentar, exceto nas hipóteses de aumento de despesas e criação de cargos, de competência privativa do Presidente da República. Decidiu-se que a medida provisória, não obstante desde a sua edição já produza efeitos jurídicos, tramita nas Casas do Congresso Nacional da mesma maneira que qualquer projeto de lei, podendo os parlamentares apresentar as suas emendas sem a necessidade de guardar pertinência temática com a proposição original. No entanto, o assunto é bastante controverso e ainda aguarda uma solução definitiva do Excelso Pretório.

A despeito dessa controvérsia, é notável que a intenção do legislador, ao incluir o parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9.492/97, foi meramente interpretativa, pois

já era possível se inferir da leitura do *caput* do dispositivo legal antes mencionado a legitimidade do protesto de certidão de dívida ativa.

É inegável que a mudança trazida pela Lei nº 12.767/2012 tornou explícito o direito da Fazenda Pública de adotar o protesto como meio de cobrança extrajudicial de tributos, afastando as eventuais alegações de falta de amparo legal para a medida.

Entretanto, não conseguiu pacificar a intensa polêmica que existia tanto na doutrina quanto na jurisprudência antes da sua edição. Diante desse novo contexto, ganha relevo na discussão o fato de o protesto de certidão de dívida ativa constituir ou não sanção política. A Confederação Nacional da Indústria também impugnou o dispositivo de lei, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135, apontando suposto vício de inconstitucionalidade material, por entender que o protesto levado a efeito pelo Fisco tem o caráter notório de sanção política. Na inicial, assevera que os efeitos decorrentes do protesto inviabilizariam a atividade econômica, em virtude da restrição de crédito do protestado.

Os outros argumentos antes ventilados até surgem para contestar a validade do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/97, mas não possuem a mesma força que se atribui à alegada inconstitucionalidade por violação aos artigos 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, da Constituição.

De tudo o que foi dito quanto ao protesto configurar sanção política, mostra-se mais coerente o posicionamento que nega a ocorrência de tal inconstitucionalidade nessa situação específica. Isso porque, além de ser instrumento de cobrança extrajudicial de dívidas pelos particulares, o protesto não atinge diretamente as atividades profissionais ou econômicas do contribuinte, tal como ocorre com a interdição de estabelecimento ou a retenção de mercadorias. Nesses casos, há evidente intromissão do poder público na atividade econômica, inviabilizando a própria existência da empresa. Também, na hipótese de lavratura do protesto, não haverá qualquer empecilho ao contribuinte em buscar a tutela jurisdicional para afastar eventuais ilegalidades.

Acrescente-se ainda que a medida ora em análise não ofende o princípio da proporcionalidade. O protesto é meio adequado para a cobrança extrajudicial, visto que encontra amparo legal e demonstra grande eficiência na recuperação de crédito. Também, é necessário, pois se apresenta como instrumento menos oneroso e nocivo ao devedor, especialmente para a cobrança de dívidas de pequeno valor. E, por fim, é proporcional em sentido estrito, uma vez que tutela o interesse público na eficiência da arrecadação tributária.

De mais a mais, a cada dia, a execução fiscal tem se mostrado um mecanismo caro, ineficiente e moroso. O executivo fiscal, conforme levantamento efetuado pelo Conselho Nacional de Justiça, é o maior responsável pela taxa de congestionamento do Poder Judiciário. No **Justiça em números**, relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, pode-se perceber facilmente que, no ano de 2012, a execução fiscal correspondia a 32% de toda a tramitação do Poder Judiciário, sendo que 40% eram referentes ao estoque de processos pendentes e apenas 13% representavam os casos novos. A taxa de congestionamento na execução fiscal, conforme o referido levantamento, perfaz o percentual de 89%, ou seja, de cada 100 processos em tramitação, apenas 11 são baixados no decorrer do ano.(16)

Não alheio a essa realidade, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir o protesto de certidão de dívida ativa, superando o entendimento anteriormente adotado pela Corte. No julgamento do REsp 1.126.515/PR,(17) o Ministro Herman Benjamin salienta a necessidade de novo posicionamento do Tribunal da Cidadania quanto à possibilidade de protesto de CDA, em virtude da alteração legislativa trazida pela novel Lei nº 12.767/2012. O ministro relator teceu considerações sobre a natureza do protesto, que deixou de ser um instrumento exclusivamente cambial, bem como sobre o seu uso em relação à certidão de dívida ativa encontrar-se em conformidade com os ditames do **II Pacto Republicano de Estado por um**

**sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo** e com a decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça. Realçou a importância do uso do protesto como meio alternativo à judicialização. Porém, não houve o enfrentamento pelo viés constitucional, especialmente quanto à caracterização de sanção política.

A matéria ora em debate não foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, nem mesmo em controle difuso de constitucionalidade. Em controle concentrado, a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria encontra-se em fase de instrução. No âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região existe um incidente de arguição de inconstitucionalidade, contudo, sem apreciação pelo órgão competente. Os órgãos fracionários dessa Corte, ao seu turno, já se manifestaram favoravelmente ao protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, seguindo a nova orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça.<sup>(18)</sup>

No atual contexto, o protesto de certidão de dívida ativa a

figura-se mais relevante como instrumento de arrecadação na cobrança de créditos de pequeno valor, naqueles casos em que não compensa o ajuizamento de execução fiscal. Até pouco tempo, existiam decisões judiciais que extinguíam as execuções fiscais de pequena monta, justamente por não vislumbrarem interesse de agir, diante da ausência de benefício aos credores, já que o custo do processo judicial, em algumas situações, superava o resultado econômico pretendido pela via do executivo fiscal. Nesse diapasão, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 75/2012, a qual autoriza o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional em valor igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), exceto os débitos oriundos de aplicação de multa criminal. Portanto, o protesto tornou-se uma excelente ferramenta para a arrecadação tributária, notadamente para a cobrança de créditos de pequena monta, coibindo a inadimplência ou a sonegação fiscal, já que evita que débitos que não seriam cobrados judicialmente permaneçam sem pagamento.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, após o advento da Lei nº 12.767/2012, bem como do novo entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio da Portaria PGFN 429/2014, ampliou o uso do protesto extrajudicial, facultando a utilização desse instrumento para débitos consolidados de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Tal medida encontra-se em consonância com o novo modo de pensar a cobrança dos créditos fiscais, privilegiando o uso de mecanismos extrajudiciais e, por conseguinte, desafogando o Poder Judiciário, trazendo para o âmbito judicial apenas aqueles casos que não tiveram êxito na esfera administrativa.

Ainda não há dados oficiais do impacto do incremento da cobrança extrajudicial pela Fazenda Pública, até porque se trata de medida relativamente nova, mas parece ser esse o caminho a ser trilhado para a otimização da recuperação dos créditos fiscais e, no mesmo sentido, para a eficiência da prestação jurisdicional.

O protesto, como visto, é apenas o primeiro passo para a desjudicialização da cobrança dos créditos de natureza tributária e não tributária, devendo a execução fiscal tornar-se a *ultima ratio* para a persecução do crédito tributário, isto é, quando já esgotadas todas as possibilidades de recebimento pela via administrativa.

## **Conclusão**

O protesto extrajudicial, como instrumento de origem cambiária, passou a ser concebido, após o advento da Lei nº 9.492/97, como uma alternativa extrajudicial para a recuperação de crédito, notadamente em função das restrições creditícias que decorrem da inclusão do nome do devedor nas certidões de protesto.

A expressão **outros documentos de dívida**, inovação trazida pela Lei nº 9.492/97, foi interpretada pela doutrina e pela jurisprudência como sendo os títulos

executivos admitidos pela legislação processual civil. Nesse diapasão, a certidão de dívida ativa, como título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 585, inciso VII, do Código de Processo Civil, poderia ser objeto de protesto extrajudicial.

Não obstante isso, esse posicionamento sempre encontrou forte resistência, na medida em que a Fazenda sempre dispôs de inúmeros privilégios para a cobrança do crédito público, entre eles a própria execução fiscal, sendo que a admissão do protesto como meio de cobrança apenas aumentaria o fosso existente na relação entre contribuinte e Fisco. A jurisprudência também trilhava entendimento pela inadmissibilidade até o advento da Lei nº 12.767/2012.

Após a vigência desse diploma legal, principalmente o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir o protesto como forma alternativa de recebimento do crédito tributário e não tributário. Tal entendimento, nos dizeres de Sérgio Luiz José Bueno, encontra-se agora em consonância com os novos ventos de modernização e agilidade. Porém, não havia mais motivos para que não se admitisse o protesto pela Fazenda Pública. O próprio Superior Tribunal de Justiça já tinha reconhecido, em momento anterior à mudança de paradigma, a possibilidade de protesto de sentença condenatória transitada em julgado. Se é certo que a sentença definitiva, como título executivo judicial, em tese, pode ser objeto de protesto, não menos certo é que a certidão de dívida ativa, por se tratar de título executivo extrajudicial, não poderia receber tratamento distinto. Ademais, o Conselho Nacional de Justiça não vislumbrou ilegalidade no protesto de certidão de dívida ativa, sendo considerado como uma ferramenta para evitar a judicialização da cobrança do crédito fiscal.

Mesmo após o advento da Lei nº 12.767/2012, a polêmica não chegou ao fim, não obstante a intenção do legislador tenha sido deixar bem claro que o protesto de certidão de dívida ativa é legítimo. O argumento que se destaca para negar essa pretensão da Fazenda Pública é de que o protesto constituiria sanção política. Em que pese o esforço daqueles que propugnam a natureza de sanção política do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, é imperioso reconhecer que a medida em questão não apresenta qualquer inconstitucionalidade. O protesto não é exclusividade do Fisco para uso na cobrança de seus créditos, uma vez que o particular tem igual acesso a esse instrumento. Logo, não decorre de ato de supremacia do poder estatal. Os efeitos nefastos do protesto são experimentados pelo devedor quando o credor não é nenhum ente público e decorrem única e exclusivamente da inadimplência do sujeito passivo da obrigação. A restrição de crédito, ao seu turno, não impede o funcionamento das atividades empresariais e profissionais do cidadão, bem como não obsta o questionamento da legalidade do protesto e/ou da exação tributária pela via judiciária.

O protesto não se afigura como medida desproporcional e desarrazoada de cobrança, uma vez que possui alto grau de eficiência na recuperação de crédito, sem a necessidade de atos invasivos ao patrimônio do devedor. No protesto, o devedor deverá recolher custas e honorários em valor menor do que teria de desembolsar na execução fiscal.

O executivo fiscal, diga-se de passagem, não é o único meio de cobrança dos créditos públicos. A Lei nº 6.830/80 nada dispôs sobre o protesto, por se tratar de diploma legal anterior à alteração trazida pela Lei nº 9.492/97, que aumentou o espectro de títulos e documentos sujeitos a protesto. Além disso, estudos recentes demonstram que a execução fiscal não é eficiente na recuperação de créditos fiscais, assim como constitui o principal gargalo do Poder Judiciário, já que contribui consideravelmente para a taxa de congestionamento.

A morosidade do Poder Judiciário, algo de que a sociedade brasileira tanto reclama, se deve, em parte, à tramitação dos executivos fiscais, que tendem a nele ingressar e dele não sair tão facilmente.

Assim, é evidente que o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa atende o

interesse público primário, satisfazendo o interesse de toda a coletividade, e não apenas o interesse arrecadatório da Fazenda. Desta feita, deve ser cada vez mais estimulado, notadamente em relação aos créditos de pequena relevância monetária.

### Referências bibliográficas

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ASSIS JÚNIOR, Milton Carmo de. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA: ilegalidade e inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei 12.767/2012. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 110, p. 95, maio 2013.

BERTOLDI, Marcelo M.; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Curso avançado de direito comercial**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. A juridicidade do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa (CDA). **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, n. 157, p. 45-67, out. 2008.

BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números. Edição 2013 – Ano-base 2012**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 2044, de 31 de dezembro de 1908**. Define a letra de câmbio e a nota promissória e regula as operações cambiais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL2044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL2044.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 57.663, de 24 de janeiro de 1966**. Promulga as convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D57663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D57663.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968**. Dispõe sobre as duplicatas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5474.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.357, de 02 de setembro de 1985**. Define sobre o cheque e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7357.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm#art25)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/lpacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/lpacto.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 750805/RS. Recorrente: Mecânica Caxias Ltda. Recorrido: Lucarely Peças Automotivas e Fixação Ltda. Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros. Terceira Turma. Julgado em 14 fev. 2008. **DJe** 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 03 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1172684/PR. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Banco Mercantil de São Paulo S/A. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 05 ago. 2010. **DJe** 03 set. 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1277348/RS. Recorrente: Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro. Recorrido: Caramuru Alimentos S/A. Rel. Cesar Asfor Rocha. Segunda Turma. Julgado em 05 jun. 2012. **DJe** 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1126515/PR. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Protenge Engenharia de Projetos e Obras Ltda. Rel. Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 03 dez. 2013. **DJe** 16 dez. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5135.** Consulta processual. Petição inicial. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 173/DF. Autor: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Réus: Congresso Nacional e Presidente da República. Rel. Ministro Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Julgado em 25 set. 2008. **DJe-053**, public. 20 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 5002373-93.2013.404.7216/SC.** Apelante: Anjo Pesca Indústria e Comércio de Pescados Ltda. Apelado: União – Fazenda Nacional. Rel. Des. Federal Rômulo Pizzolatti. Segunda Turma. Juntado aos autos em 08 abr. 2014. Disponível em: <<https://www.trf4.jus.br>>. Acesso em: 11 set. 2014.

CAMINHA, Felipe Regis de Andrade. A possibilidade de protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pela Fazenda Pública. **Jus Navegandi**, Teresina, a. 18, n. 3488, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 23 ago. 2014.



CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa: uma abordagem à luz da Lei nº 9.492/97, das questões atinentes ao sigilo fiscal e do princípio da proporcionalidade. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, a. 8, n. 44, mar./abr. 2010.

CASAGRANDE, Edilson Jair. Da impossibilidade de protesto cartorário de CDA de origem tributária. **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, n. 56, p. 47-51, maio 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIAS, Rui Barros Leal. A inconstitucionalidade do protesto de certidões da dívida ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, n. 126, p. 54-60, mar. 2006.

FARO, Maurício Pereira; MOREIRA, Bernardo Motta. Protesto de certidão de dívida ativa: incompatibilidade com a cobrança de créditos por meio de execução fiscal. **Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas**, a. 3, n. 18, p. 49-58, jan./fev. 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. Protesto de certidão de dívida ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, n. 130, p. 34-40, jul. 2006.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; SOUZA, Gelson Amaro de. **A legalidade do protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa da fazenda pública**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2369/1901>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

MELO FILHO, João Aurino de (coord.). **Execução fiscal aplicada: análise pragmática do processo de execução fiscal**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Bahia: Jus Podivm, 2013.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. O protesto de certidão de dívida ativa e o II Pacto Republicano. **Revista de Processo**, a. 37, v. 205, p. 381-408, mar. 2012.

PEDROSO, Regina (coord.). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

POZZA, Pedro Luiz. Algumas linhas sobre a Lei nº 9.492/97. **In Verbis**, v. 3, n. 18, p. 30-31, dez. 1999.

RODRIGUES, Raphael Silva. Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa (CDA): aspectos constitucionais, legais e processuais. **Revista Dialética de Direito Processual (RDDP)**, n. 133, p. 105-113, abr. 2014.

SOUZA, Maria Luiza Jansen Sá Freire de. Sanções políticas no direito tributário: precedentes e atualidades. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 28, p. 117-126, 2010. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/view/162/173](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/view/162/173)>. Acesso em: 23 ago. 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal: comentários e jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

## Notas

1. "Artigo 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente. § 1º O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no *caput* ou se forneçam informações de protestos cancelados. § 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no *caput* somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados."

2. BERTOLDI, Marcelo M.; Márcia Carla Pereira Ribeiro. **Curso avançado de direito comercial**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 419-420.

3. PEDROSO, Regina (coord.). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 139.

4. POZZA, Pedro Luiz. Algumas linhas sobre a Lei nº 9.492/97. **In Verbis**, v. 3, n. 18, p. 30-31, dez. 1999.

5. "Art. 28. A letra que houver de ser protestada por falta de aceite ou de pagamento deve ser entregue ao oficial competente, no primeiro dia útil que se seguir ao da recusa do aceite ou ao do vencimento, e o respectivo protesto, tirado dentro de três dias úteis. Parágrafo único. O protesto deve ser tirado do lugar indicado na letra para o aceite ou para o pagamento. Sacada ou aceita a letra para ser paga em outro domicílio que não o do sacado, naquele domicílio deve ser tirado o protesto. Art. 29. O instrumento de protesto deve conter: I. a data; II. a transcrição literal da letra e das declarações nela inseridas pela ordem respectiva; III. a certidão da intimação ao sacado ou ao aceitante ou aos outros sacados, nomeados na letra para aceitar ou pagar, a resposta dada ou a declaração da falta de resposta. A intimação é dispensada no caso de o sacado ou aceitante firmar na letra a declaração da recusa do aceite ou do pagamento e, na hipótese de protesto, por causa de falência do aceitante. IV. a certidão de não haver sido encontrada ou de ser desconhecida a pessoa indicada para aceitar ou para pagar. Nesta hipótese, o oficial afixará a intimação nos lugares de estilo e, se possível, a publicará pela imprensa; V. a indicação dos intervenientes voluntários e das firmas por eles honradas; VI. a aquiescência do portador ao aceite por honra; VII. a assinatura, como sinal público, do oficial do protesto. Parágrafo único. Este instrumento, depois de registrado no livro de protestos, deverá ser entregue ao detentor ou portador da letra ou àquele que houver efetuado o pagamento. Art. 30. O portador é obrigado a dar aviso do protesto ao último endossador, dentro de dois dias, contados da data do instrumento do protesto, e cada endossatário, dentro de dois dias, contados do recebimento do aviso, deve transmiti-lo ao seu endossador, sob pena de responder por perdas e interesses. Parágrafo único. O aviso pode ser dado em carta registrada. Para esse fim, a carta será levada aberta ao Correio, onde, verificada a existência do aviso, declarar-se-á o conteúdo da carta registrada no conhecimento e talão respectivo. Art. 31. Recusada a entrega da letra por aquele que a recebeu para firmar o aceite ou para efetuar o pagamento, o protesto pode ser tirado por outro exemplar ou, na falta, pelas indicações do protestante."

6. "Art. 44 – A recusa de aceite ou de pagamento deve ser comprovada por um ato

formal (protesto por falta de aceite ou falta de pagamento). O protesto por falta de aceite deve ser feito nos prazos fixados para a apresentação ao aceite. Se, no caso previsto na alínea 1 do artigo 24, a primeira apresentação da letra tiver sido feita no último dia do prazo, pode fazer-se ainda o protesto no dia seguinte.

O protesto por falta de pagamento de uma letra pagável em dia fixo ou a certo termo de data ou de vista deve ser feito em um dos dois dias úteis seguintes àquele em que a letra é pagável. Se se trata de uma letra pagável à vista, o protesto deve ser feito nas condições indicadas na alínea precedente para o protesto por falta de aceite.

O protesto por falta de aceite dispensa a apresentação a pagamento e o protesto por falta de pagamento. No caso de suspensão de pagamentos do sacado, quer seja aceitante, quer não, ou no caso de lhe ter sido promovida, sem resultado, execução dos bens, o portador da letra só pode exercer o seu direito de ação após apresentação da letra ao sacado para pagamento e depois de feito o protesto. No caso de falência declarada do sacado, quer seja aceitante, quer não, bem como no caso de falência declarada do sacador de uma letra não aceitável, a apresentação da sentença de declaração de falência é suficiente para que o portador da letra possa exercer o seu direito de ação."

7. "Art. 13. A duplicata é protestável por falta de aceite de devolução ou pagamento. Art. 14. Nos casos de protesto, por falta de aceite, de devolução ou de pagamento, ou feitos por indicações do portador do instrumento de protesto, deverá conter os requisitos enumerados no artigo 29 do Decreto nº 2.044, de 31 de dezembro de 1908, exceto a transcrição mencionada no inciso II, que será substituída pela reprodução das indicações feitas pelo portador do título."

8. "Art. 47 Pode o portador promover a execução do cheque: I – contra o emitente e seu avalista; II – contra os endossantes e seus avalistas, se o cheque apresentado em tempo hábil e a recusa de pagamento é comprovada pelo protesto ou por declaração do sacado, escrita e datada sobre o cheque, com indicação do dia de apresentação, ou, ainda, por declaração escrita e datada por câmara de compensação. § 1º Qualquer das declarações previstas neste artigo dispensa o protesto e produz os efeitos deste. [...]

§ 4º A execução independe do protesto e das declarações previstas neste artigo, se a apresentação ou o pagamento do cheque são obstados pelo fato de o sacado ter sido submetido a intervenção, liquidação extrajudicial ou falência. Art. 48 O protesto ou as declarações do artigo anterior devem fazer-se no lugar de pagamento ou do domicílio do emitente, antes da expiração do prazo de apresentação. Se esta ocorrer no último dia do prazo, o protesto ou as declarações podem fazer-se no primeiro dia útil seguinte.

§ 1º A entrega do cheque para protesto deve ser prenotada em livro especial, e o protesto, tirado no prazo de 3 (três) dias úteis a contar do recebimento do título. § 2º O instrumento do protesto, datado e assinado pelo oficial público competente, contém:

a) a transcrição literal do cheque, com todas as declarações nele inseridas, na ordem em que se acham lançadas; b) a certidão da intimação do emitente, de seu mandatário especial ou representante legal, e as demais pessoas obrigadas no cheque; c) a resposta dada pelos intimados ou a declaração da falta de resposta; d) a certidão de não haverem sido encontrados ou de serem desconhecidos o emitente ou os demais obrigados, realizada a intimação, nesse caso, pela imprensa. § 3º O instrumento de protesto, depois de registrado em livro próprio, será entregue ao portador legitimado ou àquele que houver efetuado o pagamento. § 4º Pago o cheque depois do protesto, pode este ser cancelado, a pedido de qualquer interessado, mediante arquivamento de cópia autenticada da quitação que contenha perfeita identificação do título."

9. BIM, Eduardo Fortunato. A juridicidade do protesto extrajudicial de certidão de

dívida ativa (CDA). **Revista Dialética de Direito Tributário (RDDT)**, n. 157, p. 45-46, out. 2008.

10. BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011. p. 231.

11. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 750805/RS. Recorrente: Mecânica Caxias Ltda. Recorrido: Lucarely Peças Automotivas e Fixação Ltda. Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros. Terceira Turma. Julgado em 14 fev. 2008. **DJe** 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 03 set. 2014: "Recurso especial. Protesto de sentença condenatória, transitada em julgado. Possibilidade. Exigência de que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. 1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação. 2. O protesto é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível. 3. Sentença condenatória transitada em julgado é título representativo de dívida – tanto quanto qualquer título de crédito. 4. É possível o protesto da sentença condenatória, transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. 5. Quem não cumpre espontaneamente a decisão judicial não pode reclamar porque a respectiva sentença foi levada a protesto".

12. CAMINHA, Felipe Regis de Andrade. A possibilidade de protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pela Fazenda Pública. **Jus Navegandi**, Teresina, a. 18, n. 3488, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

13. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1277348/RS. Recorrente: Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro. Recorrido: Caramuru Alimentos S/A. Rel. Cesar Asfor Rocha. Segunda Turma. Julgado em 05 jun. 2012. **DJe** 13 jun. 2012. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014: "Agravos regimentais em recurso especial. Tributário e Processual Civil. CDA. Presunção de certeza e liquidez. Protesto. Desnecessidade. Precedentes. Verbete nº 83 da súmula do STJ. Julgamento monocrático. Autorização dada pelo art. 557 do CPC. Agravo improvido".

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1172684/PR. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Banco Mercantil de São Paulo S/A. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 05 ago. 2010. **DJe** 03 set. 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014: "Processual Civil e Tributário. Execução Fiscal. CDA. Protesto. Desnecessidade. Ausência de interesse municipal. Precedentes. 1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da corte de origem, segundo a qual o ente público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes. 2. Agravo regimental não provido".

14. BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011. p. 235.

15. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5135**. Consulta processual. Petição inicial. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

16. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 set. 2014.

17. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1126515/PR Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Protenge Engenharia de Projetos e Obras Ltda. Rel. Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 03 dez. 2013. **DJe** 16 dez. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br>>. Acesso em: 05 set. 2014: "Processual civil e administrativo. Protesto de CDA. Lei 9.492/1997. Interpretação contextual com a

dinâmica moderna das relações sociais e o 'II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo'. Superação da jurisprudência do STJ. 1. Trata-se de recurso especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a execução fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas 'entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas'. 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer 'títulos ou documentos de dívida'. Ao contrário do afirmado pelo tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse sentido, tanto o STJ (REsp 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e da pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. 10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o 'auto de lançamento', esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo. 11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, termo de confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve 'surpresa' ou 'abuso de poder' na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e a entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) correspondem integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o 'II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo', definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a 'revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo'. 15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares. 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a

publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, *e.g.*, a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso especial provido, com superação da jurisprudência do STJ”.

18. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 5002373-93.2013.404.7216/SC**. Apelante: Anjo Pesca Indústria e Comércio de Pescados Ltda. Apelado: União – Fazenda Nacional. Rel. Des. Federal Rômulo Pizzolatti. Segunda Turma. Juntado aos autos em 08 abr. 2014. Disponível em: <<https://www.trf4.jus.br>>. Acesso em: 11 set. 2014: “Cautelar. Protesto. Certidão de Dívida Ativa. Lei nº 12.767, de 2012. Inexistência de ilegalidade. Fundamento legal. Após a publicação da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, objetivou-se conferir maior efetividade à arrecadação dos créditos fiscais de pequeno valor da União, dos Estados, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Nesse aspecto, não persistem mais razões para autorizar a sustação de protesto, posto que realizada com fundamento legal. Honorários advocatícios. Arbitramento equitativo. Os honorários advocatícios devem ser arbitrados equitativamente, em valor condizente com as particularidades da demanda, atendendo ao disposto no art. 20, § 4º, c/c § 3º, do Código de Processo Civil”.

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

SOUZA, Tiago Fontoura de. O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa após a edição da Lei nº 12.767/2012. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago\\_deSouza.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_deSouza.html)> Acesso em: 03 mar. 2015.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO  
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS